

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 2188 de 2019

Carpetas Nos. 2689 de 2017 y 3958 de 2019 — Comisión Especial de cooperativismo

ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA
Se declara de interés nacional su promoción y desarrollo

ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA
Normas para su promoción y desarrollo

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 5 de agosto del 2019

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Silvio Ríos Ferreira.

Miembros: Señores Representantes Richard Charamelo, Roberto Chiazzaro, Claudia De los Santos, Rodrigo Goñi Reyes, Cristina Lústemberg y Conrado Rodríguez.

Invitados: Por UDELAR, del Centro de Estudios de la Propiedad Intelectual, Coordinadora doctora Beatriz Bugallo.

Por la Universidad Católica del Uruguay, Director de Departamento de Derecho Privado, profesor Carlos De Cores y profesor de Derecho Privado, doctor Raúl Gamarra.

Por la Unión de la Mutualidad del Uruguay, contador Darwin Cerizola (Presidente), María José Cancela (Tesorera) y Brenda Rial (Secretaria Ejecutiva).

Secretaria: Señora Virginia Chiappara.

Prosecretaria: Señora Lilián Fernández Cítera.

=====II=====

SEÑOR PRESIDENTE (Silvio Ríos).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión Especial de Cooperativismo tiene mucho gusto en recibir a la doctora Beatriz Bugallo, Coordinadora del Centro de Estudios de la Propiedad Intelectual de la Universidad de la República para que aporte su opinión con respecto a los proyectos de ley sobre Economía Social y Solidaria.

En el seno de esta asesora se planteó la posibilidad de contar con la mirada de las universidades, y por esa razón convocamos a la Universidad de la República y a la Universidad Católica.

SEÑORA BUGALLO (Beatriz).- Soy profesora grado 5 de Derecho Comercial de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y, además, doy clase de derecho comercial en la Facultad de Derecho de la Universidad Claeh y de la Universidad de Montevideo.

Yo analicé esta iniciativa desde el derecho comercial -que es mi materia- con respecto a las estructuras. En tal sentido, voy a realizar algunos comentarios generales y luego pueden hacer las consultas que consideren necesarias, ya que analicé el tema teniendo en cuenta la información disponible, considerando que no tenía un cuestionario para contestar.

Quiero resaltar que solo conté con una semana para analizar el proyecto y como no tenía pautas específicas, valoré las estructuras asociativas desde el punto de vista comercial, teniendo en cuenta la parte operativa de principios y su articulación en relación a los efectos.

El primer punto que analicé tiene que ver con la articulación del artículo 4º, que hace referencia a principios orientadores, con el artículo 6º, que refiere a entidades, es decir, a las formas de expresión de la economía social y solidaria.

Por un lado, hay conceptos o consideraciones amplias y, por otro, restricciones o limitaciones, y estos movimientos me resultaron contradictorios. Obviamente, la articulación de los artículos 4º y 6º tiene que ver con la definición del artículo 3º.

El artículo 4º tiene está relacionado con los principios orientadores que, en realidad, son los principios cooperativos que figuran en la Ley Nº 18.407. Por lo tanto, no es novedoso que se establezcan este tipo de valores en la ley, aunque con una consideración muy distinta, ya que cuando hablamos de principios cooperativos nos referimos a disposiciones relacionadas con una estructura internacional de organización de determinadas personas jurídicas, mientras que el planteo general con respecto a la economía solidaria parece más laxo; digo que parece porque se habla de principios orientadores, que es algo más amplio. Sin embargo, cuando nos centramos en estructuras y entidades, vemos que operan de una manera distinta, ya que uno delimita o acota al otro, y ahí es donde puede haber algún tipo de complejidades o complicaciones con respecto a la interpretación anterior, y voy a explicar por qué.

Cuando se hace referencia a formas de expresión, que viene a ser la forma jurídica de este titular empresario -empresario en sentido laxo, ya que entiendo que empresa no necesariamente implica un ánimo de lucro; es la organización de recursos- se tienen en cuenta cosas distintas.

La forma cooperativa es la más clara, porque el sistema cooperativo tiene su propio control de cumplimento de principios y de la ley. Sin duda, ese punto es el que mejor está delimitado.

En el literal B) del artículo 6º se hace una referencia más amplia: "Empresas autogestionadas democráticamente por sus trabajadores, en sus diversas formas jurídicas". De todos modos, la nota que acota esto es la composición del órgano de gobierno de las entidades, porque habla de "empresas autogestionadas". Desde el punto de vista jurídico, todo lo autogestionado es complejo, porque quiere decir que la empresa está gestionada por los interesados o socios. En realidad, siempre son los socios los que llevan a cabo la gestión; por lo tanto, que los socios sean los administradores siempre es una posibilidad, como así también que formen parte de la comisión directiva. Muchas veces, cuando se habla de autogestión se hace referencia al derecho laboral: tiene que ver con la fuerza de trabajo que, además, lidera los procesos y la toma de decisiones de gestión, pero esa no es una definición de forma. Entonces, que se establezca que las empresas serán autogestionadas es redundante; y no lo digo solo con respecto a sociedades comerciales, sino en cuanto a cualquier tipo de persona jurídica derivada de una voluntad asociativa.

Por lo tanto, aquí tenemos un problema de definición en sus diversas formas jurídicas. En realidad, interpreto que es como una válvula para no limitar formas jurídicas para el ingreso a la base, pero en ese caso, no estamos hablando de persona jurídica como contrato asociativo; se está aludiendo a algo que es muy típico de la explicación doctrinaria cooperativa, o de desarrollos que ni siquiera son estructurales, sino que tienen la perspectiva del derecho laboral. Cuando aquí se hace referencia a entidades se está hablando de formas jurídicas de las personas jurídicas. Entonces, para definir algo más concreto, hay que ver cuál fue la voluntad que se tuvo cuando se propuso la disposición.

Por otra parte, en otros literales se hace una referencia a la forma, sometida a una condición vinculada a la actividad desarrollada: hay una referencia a sociedades de fomento rural, entidades y redes de producción artesanal, asociaciones civiles y fundaciones. En los dos primeros casos, esta forma no apela a una clara organización de persona jurídica; hace referencia a entidades identificadas, pero no a cómo son organizadas. Esta forma está condicionada a ciertas actividades, que pueden ser muy generales. Por ejemplo, "que favorezcan la soberanía alimentaria, la agroecología y la producción de alimentos orgánicos" parece algo muy amplio si hablamos de una sociedad de fomento rural. En realidad, resulta difícil pensar en algo que esté muy lejos de esta descripción en el escenario rural. Luego habla de reglas de funcionamiento que responden a principios que van a valorar otros, es decir, hechos.

Por lo tanto, la primera parte tiene que ver con formas o alguna definición tradicional, y la condición, a hechos.

Por otro lado, en el literal G) se agrega una complejidad, ya que establece: "Las fundaciones integradas por organizaciones de la economía social y solidaria". Al ser formal esta integración -parece que el artículo 6° tiene que ver con formalidades-, significa que debe tenerse en cuenta cómo están integradas y qué relación puede haber. Si se quiere que la relación sea directa, constitutiva, habría que precisarlo, viendo esto dentro de la ley de fundaciones, a los efectos de que concuerde con la expresión del legislador. Finalmente, se refiere a: "Otras figuras jurídicas cuya naturaleza sea acorde a los principios enumerados en el artículo 4º".

Al leer el proyecto me dio la impresión de que iba hacia adelante, ampliando, pero después achicaba. Volviendo al artículo 4º, los principios orientadores tienen la base tradicional del mundo de la apreciación cooperativa. En nuestro sistema de derecho no puede haber una forma jurídica que contradiga al primer principio: "La persona debe ser el centro de la actividad económica y social". Pero ¿qué es "primacía frente al capital"? ¿Se refiere a la votación? Por ejemplo, en las sociedades anónimas una acción es un

voto y, como son acumulables, una persona puede tener muchas o, inclusive, todas las acciones. ¿Esto es contradictorio? Si se entiende que ese tipo de organización no se compadece con estos requerimientos, capaz que es mejor excluirla. Si no, cuando haya sociedades anónimas -no todas tienen que ver con el mundo comercial; todas las sociedades comerciales pueden tener objeto civil-, surge la fricción, el cuestionamiento. Es uno de los flancos que me pareció que podía presentar problemas. Tendrían que obtener mayor información para acotar la situación o cambiarlo para prevenir problemas de aplicación y de consideración. Aquí está toda la calificación registral que va a hacer Inacoop para aceptarlo, junto con el consejo correspondiente, que matiza el rigor del principio cooperativo a lo que entiendo que es la voluntad como orientador.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- Tiene que quedar claro que la cooperativa no es la única forma de organización. Estamos cubriendo la economía social y solidaria en sus vastas formas de organizarse, donde la cooperativa es una, pero también puede haber sociedades anónimas; de ahí que no estemos condicionando ninguna forma jurídica. Tenemos empresas autogestionadas que se han dado otra forma de organización, que no son cooperativas.

Cuando la doctora señalaba la vastedad de la definición, es porque se debe a eso. Inclusive se podría dar alguna forma que aún no se haya dado.

Esta definición de que "La persona debe ser el centro de la actividad económica y social, teniendo absoluta primacía frente al capital" es teórica, en el sentido de que busca el interés de la persona por encima del interés del capital.

Quería hacer esas apreciaciones. Usted sabe mucho más que yo -por eso le pedimos que nos viniera a asesorar-, pero no veo contradicciones entre estas afirmaciones que hemos hecho. Si las hay, hágamelas ver.

SEÑORA BUGALLO (Beatriz).- Tiene que ver con eso: se abre la puerta a tal cantidad de formas -entiendo que la idea es no achicar- que va a generar un problema. ¿Se va a analizar desde el punto de vista de los principios cooperativos? Acá no se especifica, pero están anunciados.

Otro punto para ajustar es el siguiente: "La distribución de excedentes se realizará principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por los asociados y asociadas". Mi modesta sugerencia es agregar, por lo menos,: "en caso de que correspondiere". La única forma que tiene la distribución de algún tipo de excedentes es la cooperativa. Por definición, las sociedades comerciales y las asociaciones no tienen un reparto. Al momento de valorar una forma para el ingreso al registro, en particular este literal E) va a complicar. La única forma legal que distribuye sobre la base del trabajo aportado o actividad realizada es la cooperativa; hay otras que ni siquiera tienen que distribuir.

Hay otros principios que son generales y tienen que ver con la vastedad.

El artículo 6º tiene un propósito clarísimo de universalidad, sobre la base del condicionamiento. En realidad, aplicando los principios, puedo ver que muy pocas formas pueden aspirar a entrar al registro -no es una crítica; es lo que veo- y, a menos que se tome alguna decisión para acotar, se está abriendo un abanico de aspiraciones que van a plantear distintos problemas de aplicación.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Este punto que toca la doctora es tan importante que la propia Cudecoop, en la sesión pasada, entre sus principales recomendaciones, sugería que estos principios no solo fueran orientativos, sino constitutivos. Además, tendrían que ser considerados integralmente, es decir, que todos deberían cumplirse. Es

importante resolver esas observaciones que hace la doctora, de una forma u otra; yo tengo mi opinión. Tenemos que ser muy precisos a la hora de interpretar estos principios, en la medida en que pueden dejar mucho afuera. Como decía la doctora, el literal E) del artículo 4º solamente aplicaría a las cooperativas. Esto está marcando la necesidad de precisar qué vamos a incluir en este sector y qué formas jurídicas. La doctora también comentó al pasar si va a ser necesario que exista persona jurídica o no. Ese tema hay que dilucidarlo, porque no es menor a la hora de obtener beneficios.

Estos principios orientadores requieren de la mayor precisión posible, porque van a determinar quién ingresa en el sector o no.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- El diputado Goñi Reyes hablaba de si debe existir o no persona jurídica. ¡Tiene que existir!

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- No podemos constituir nada si no hay una persona jurídica reconocida y validada.

(Diálogos)

SEÑORA BUGALLO (Beatriz).- Quiero hacer un par de comentarios.

Se dice que los principios deben ser constitutivos. Solo pueden ser constitutivos en las cooperativas. Esto es absolutamente opuesto al concepto de sociedad comercial del artículo 1º, como así también al de asociación civil. No puede pensarse que la asociación civil se constituye con un reparto.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Simplemente, yo recordaba una sugerencia de Cudecoop; no es que yo lo piense.

SEÑORA BUGALLO (Beatriz).- Me llamó la atención lo de constitutivo; quizás se interprete como que es para las cooperativas. Me parece fantástico el sistema. Como en el artículo 6º hay una cantidad de literales y muchos emprendimientos que tienen que ver con la economía social y solidaria, pensé que la idea era abrir las puertas y acotar, para no generar conflictos que, a veces, implican un gasto de recursos innecesarios de parte de la sociedad. Pienso que es momento de tratar de prevenir.

En cuanto a los constitutivos, me parece que es lo mismo que decir que sean cooperativas. Es clarísimo que está descartado de sociedad, asociaciones y fundaciones.

El otro comentario que quería hacer es que no tuvieran personas jurídicas. De hecho dice "redes". Hay contratos asociativos que no tienen persona jurídica y que tienen actividades entre otras personas. Estoy pensando en la Ley N° 16.060, que es nuestra Ley de Sociedades Comerciales; en los consorcios, en los de obra pública, para lo que pueden ser exportaciones. Se trata de un contrato entre dos o más personas, que tienen una actividad organizada para algo. Es una forma jurídica que no da lugar a una persona. Puede ser una de las amplias que entran en caso de que cumpla con todo lo demás, pero es muy difícil encontrar que alguna no tenga un rol comercial. "Redes" es muy general. Si hablamos de redes en el sentido de *startup* tecnológico, que tienen cantidad de funciones en la parte de economía solidaria por las aplicaciones que cada vez son más baratas y de uso generalizado, probablemente detrás se encuentre una sociedad anónima. ¿Por qué? Porque la dinámica de *startup,* de buscar inversores, del ángel, se da en el marco de la sociedad anónima. En ese marco, que es el común de redes, en el sentido moderno, se choca con los principios del artículo 4º, es decir no podría entrar, por más red solidaria que se organice en una aplicación, si usa el mecanismo más común, que suele ser la persona jurídica sociedad anónima, y es común por la dinámica de juntar dinero, de inversor.

SEÑOR CHARAMELO (Richard).- ¿Esto va en contra de las sociedades que están establecidas y que tienen un orden jurídico que las ampara como tal, con otras que, quizás, tendrían un similar alcance, no teniendo un estatus que las defina propiamente?

SEÑORA BUGALLO (Beatriz).- No es que vaya en contra, lo que pasa es que es muy difícil que, efectivamente, puedan ser sumadas a la redacción. Aquí, en realidad, no afecta a la sociedad, lo que pasa es que la sociedad no puede entrar. Van a ser muy pocos lo que puedan hacerlo. El problema de que sean pocas -la experiencia de los temas de discusiones sobre todo cuando hay un artículo 4º, que tiene que ver con dinero, porque habla de exoneraciones- es que van a querer participar varios de los operadores que están en este tipo de actividades; no creo que les sea indiferente. Eso es especulativo, como puede ser la proyección del efecto de algo. En ese caso, se van a plantear problemas de reclamos. Si no está claro qué está dentro y qué no, habrá conflictos. Esta es la etapa de preguntar y analizar.

Esto no va a cambiar a las que están, pero si es para que vengan muchas y tenga fuerza la red de la economía solidaria, por la definición formal -estoy viendo solo los artículos 4º y 6º-, no van a quedar muchas alternativas de forma jurídica. Hacia ahí va mi consideración. Estos serían los puntos complicados.

Con respecto al artículo 3º, tomé algunos apuntes, pero sé que tienen que ver con las definiciones generales que usualmente van en otros derechos. Es un tema de interpretación, de todas maneras lo dejo planteado. Siempre que habla de primacía del ser humano y del bien común sobre el capital, pienso cuando las organizaciones comerciales tienen que ver con el voto representativo sobre la base de la participación en el capital de la sociedad, y me pregunto: ¿lo está excluyendo? ¿Hay una exclusión formal de la sociedad comercial o simplemente es una interpretación general de algo que no va a ser ni el objeto de esa sociedad ni la ley, sino capaz la valoración de una actividad? No lo sé; es una duda que me genera. Reitero, esto no forma parte de lo cambiable, pero es un punto que, a mí, también me llama la atención desde la lectura que hago: formal, de entidades y las entradas posibles.

Esos son los principales puntos que quería mencionar de los artículos 4º y 6º; el primer escalón de los comentarios. Los otros dos son más breves.

Mi aproximación no es directamente de especialista, sino más práctica, de funcionamiento, pero me genera dudas si hay como una superposición del tema de exenciones tributarias en el artículo 9º, con otras entidades que ya las tengan; y si cuando habla de licitaciones del Estado, no puede haber reclamos desde el punto de vista de mercado propiamente. Son comentarios de cierta inconsistencia.

SEÑOR CHARAMELO (Richard).- ¿A qué se refiere exactamente el último punto mencionado?

SEÑORA BUGALLO (Beatriz).- Cuando estamos hablando de accesos a licitaciones, uno de los primeros reclamos tiene que ver con el principio de igualdad y el segundo, que no se está tomando ninguna opción. Estoy hablando desde esta definición de cooperativa comercial anticompetitiva. Yo sé que es la ley, pero en el medio está el cuestionamiento del que quiso entrar y le dicen que no. ¿A qué voy? A que, de repente, se puede afinar más allá de la indicación de los artículos y ver cuáles pueden ser los riesgos o problemas.

Me pareció también que los artículos 9º y 10 podían tener superposiciones con otros temas.

Mi último comentario ya es más de complejidad de edición. Me preguntaba cómo funcionaría la articulación Inacoop- Consejo Consultivo, más allá de que es un consejo consultivo y que, como tal, tiene una función consultora, porque una cosa es verificar qué principios se traducen en un estatuto de cooperativa y otra, hasta dónde va el concepto de orientación.

Aquí viene el tema en que le doy entrada formal al registro y nada más fácil que recurrir una calificación registral.

Estoy hablando del artículo 5º, de cómo funciona la autoridad de aplicación, artículo 11, y el consejo consultivo, artículo 13. Lo que digo más bien deriva de la apreciación: ¿qué pasa acá? Si realmente el tema del artículo 4º, dinero, va a ser interesante en algunos sectores, aquí va a estar uno de los momentos complejos de articulación del sistema.

También me preguntaba por qué no hay un representante o alguna vinculación con los integrantes del consejo consultivo, de la Auditoría Interna de la Nación o del Registro de Comercio, por las formas jurídicas, o hasta del MEC, tratándose de asociaciones. No se olviden de que lo que dicen el estatuto tipo y la ley sobre las asociaciones civiles es que muy rigurosamente no realizan ninguna actividad comercial. Entonces, hay que ver si lo que puede ser una actividad dentro del emprendimiento economía solidaria no está vulnerando ciertos aspectos, lo que, a la larga, generaría un problema. Ya sé; es de los interesados, pero debilita la buena idea de que sea fuerte la red de economía solidaria. Pensé en estos tres referentes del Estado, pero no es para agregar a toda la burocracia más burocracia.

SEÑOR CHARAMELO (Richard).- Entiendo que una asociación civil, por ejemplo, que está dentro de lo que se faculta acá, no tiene como norma principal el enriquecimiento, sino que busca dar una atención, pero sin un lucro; por lo menos, en el estatuto se marca eso: no es una asociación que busque un usufructo personal, sino que lo que recauda es para volcar a otro fin. Con esto, estaría compitiendo con otros que están en otra situación. Es decir, estaríamos vulnerando a otros que sí pueden hacerlo en desmedro de ellos. ¿Cómo es el tema?

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- En primer lugar, quiero decirle que nosotros le pedimos que viniera para hacerles consultas. O sea que haga todas las observaciones que tenga que hacer. Si tenemos que discrepar, lo haremos, pero tranquila, porque nosotros la invitamos. Así que haga todas las críticas que le parezca.

Quisiera que repitiera a quién sugería, además del MEC, para ampliar la representación del Estado.

SEÑORA BUGALLO (Beatriz).- Yo pensaba en los operadores de las personas jurídicas no cooperativas, que son la Auditoría Interna de la Nación -que también tiene un rol en cooperativas y en todo lo que es sociedades anónimas- ; en el Registro de Comercio porque, de alguna manera, tiene esa visión general de lo societario; y además, el Ministerio de Educación y Cultura, por la parte de asociaciones y fundaciones. En realidad, es el Registro de Asociaciones Civiles y Fundaciones. Es también el Registro de Comercio del Ministerio de Educación y Cultura, lo que pasa es que vengo con la categorización distinta de las entidades y lo dije diferente. Me refería a que si hay una referencia de consistencia o una duda en la forma, faltan las agencias estatales de las formas.

(Interrupción del señor representante Roberto Chiazzaro)

——Capaz que como consultor del consultivo. No sé.

Cuando hablamos de asociación civil, que no tiene ánimo de lucro, significa que no reparte a sus asociados ningún tipo de dinero. No quiere decir que una asociación civil no pueda tener algún tipo de actividad económica. Pensemos en los cuadros de fútbol.

SEÑOR CHARAMELO (Richard).- O en las mutualistas.

SEÑORA BUGALLO (Beatriz).- Todavía quedan algunas, pero las mutualistas fueron cambiando a un sistema distinto, justamente porque lo que fuertemente no se puede permitir es que una asociación civil haga una actividad especulativa comercial. Por eso, además, decíamos que las empresas no tienen por qué tener ánimo de lucro, pero una empresa sin ánimo de lucro, con desarrollo de actividad económica, puede ser una asociación civil típica.

Tal como se define en el artículo 3° y en el mundo entero, la economía solidaria no excluye que haya un tipo de forma comercial. Vimos que no puede ser una asociación civil y los problemas que hay con la sociedad comercial, por lo que volvemos a que solo puede ser una cooperativa, y no digo que me parezca mal -de ninguna manera; ese no es mi tema- ; lo que analizo es por qué va a ser tan grande la lista, si al final, son unas las que tienen la posibilidad. El punto es por qué generar que dos concepciones amplias -sea de principios orientadores o de entidades comprendidas-, al final, puedan ocasionar disputas o problemas.

Esa es mi lectura.

Así como está, esto no hace daño, no impide que una asociación siga con su actividad. Lo que pasa es que si van a querer entrar, van a tener problemas para usar, porque el problema está en el concepto y sería una pena. Obviamente, "una pena" no es una valoración jurídica, pero lo enfoco desde el esfuerzo de la normativa.

Me permito decir que me gusta el tema de la economía solidaria, más allá del análisis, pero capaz que acá habría que ver algún concepto de los que están en el texto.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- Acá estamos trabajando en dos proyectos.

Creo que el artículo 14 puede cubrir eso que usted señalaba en lo que refiere a la constitución de un organismo asesor. Fíjese que en el literal B) dice: "Asesorar en todo aquello que el directorio le solicite y crear los consejos consultivos que considere oportunos". Entonces, haciendo mención a estos organismos, me parece que está muy bien lo que usted sugiere, porque se abre la posibilidad de hacer un asesoramiento general.

SEÑORA BUGALLO (Beatriz).- El literal B) del artículo 14 dice: "Asesorar en todo aquello que el directorio le solicite". ¿Y lo que usted plantea, sería: "convocando a otras agencias del Estado especialistas en las dudas" o algo así? De esta forma, se amplifica el tema.

(Interrupción del señor representante Roberto Chiazzaro)

——Puede ser otra, más allá de las que mencioné, que no se me ocurrió en la lectura.

SEÑOR CHARAMELO (Richard).- ¿Esto no implica seguir agregando burocracia? Como venimos de atrás con el error o, por lo menos, con las dudas que usted ya explicó, llegamos a este punto cuando el hecho ya está consumado, es decir que vamos a entrar a dirimir temas que no salvamos en la redacción.

SEÑORA BUGALLO (Beatriz).- Sí, la razón por la que se me ocurre poner esto es porque es complicado saber qué pasa con lo que dice la ley por lo que, al final, antes de que llegue al juzgado -porque esto termina en un juzgado, como todo conflicto-, se me

ocurrió pensar que faltan cosas para definir. Y, en mi lectura de formas jurídicas, falta definirlas por el texto.

No me gusta complicar las cosas, pero, desde mi perspectiva, era importante decir esto.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Saludo a la doctora Bugallo, que es una gran experta en todas estas temáticas.

En lo que tiene que ver con los artículos 13 y 14, a mi juicio, jurídicamente, o se incluyen los organismos que dice la doctora en el artículo 13, dentro del consejo consultivo, o en el artículo 14 se podría agregar un literal en el que se establezca que se puede pedir asesoramiento o informes a otros organismos. De esta manera, se podría incluir a los organismos relacionados, por ejemplo, con el Registro, dentro del Ministerio de Educación y Cultura, y que puedan informar al consejo consultivo y este asesore a Inacoop en las políticas de economía social y solidaria. Hay dos posibilidades: agregarlo en el artículo 13 o en el 14, con la potestad de pedir informes o asesoramientos a otros organismos públicos.

SEÑORA BUGALLO (Beatriz).- Estamos hablando de un consultor del consultor.

Además, tendrá que haber una reglamentación interna, a varios niveles. Me refiero a los protocolos internos de relacionamiento que se hagan por el tema de las consultas, la calificación registral o cosas por el estilo.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- Me parece bueno lo que propone el diputado Conrado Rodríguez, porque cualquier empresa tiene asesores en las más diversas áreas. Entonces, lo que propone en cuanto a buscar un asesoramiento lo más amplio posible para que jurídicamente las formas queden cubiertas, está bien. Y no creo que sea agregar más burocracia; al contrario, una empresa bien asesorada logra sortear los tropiezos que, a posteriori, se puedan dar.

Me refiero a dar la potestad de que se pueda contar con un asesoramiento de la forma más amplia posible.

SEÑOR CHARAMELO (Richard).- Sin entrar en la polémica -porque para eso trajimos a los profesionales: para que nos evacuaran las dudas-, digo que, más allá de que lo consideremos burocracia o no, entiendo que estamos poniendo otro órgano para asesorar al que nos tendría que asesorar. Es decir que el que tendría que dar los lineamientos, a su vez, va a pedir a otro.

Creo que primero debemos subsanar las apreciaciones que ha dicho la doctora, para no seguir con el problema. De lo contrario, vamos a ir con el diagnóstico, para que el equipo consultor nos diga lo que nos está señalando la doctora y ver cómo subsanar lo que no se arregló en el articulado. Se podrá seguir agregando cosas, pero después, no va a ser lo expeditivo que todo el mundo espera.

SEÑORA BUGALLO (Beatriz).- Afinando lo que leí, desde el punto de vista de la amplitud, para que haya más empresas involucradas, el tema pasa por ciertas definiciones cooperativas, que no son coincidentes o compatibles simultáneamente con las definiciones de otras formas jurídicas. Resumiendo, ese es el alerta que vengo a hacer respecto de la lectura y, de ahí, todo lo demás en cuanto a posibles problemas o complicaciones.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Quería agradecer a la profesora. Creo que sus observaciones han sido de enorme utilidad. Además, como bien lo ha expresado, la inspira un ánimo constructivo en cuanto a que valora la economía social y solidaria, pero

nosotros seguimos constatando la necesidad de precisar el marco que esta ley puede abarcar. ¿Por qué? Porque si no precisamos estas apreciaciones que ha hecho la profesora y que han mencionado otras delegaciones, vamos a generar problemas que no estimularán ni potenciarán este tipo de economía, lo que no está en el ánimo de todos nosotros.

Es así que agradecemos a la profesora y, probablemente, en alguna redacción final que pueda surgir, vamos a volver a pedirle la opinión por vía escrita.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de la profesora.

(Se retira de sala la coordinadora del Centro de Estudios de la Propiedad Intelectual de la Udelar, profesora Beatriz Bugallo)

(Ingresa a sala el profesor Carlos De Cores)

——La Comisión Especial de Cooperativismo tiene mucho gusto de recibir al director del Departamento de Derecho Privado de la Universidad Católica del Uruguay, profesor Carlos De Cores. Algunos integrantes de esta Comisión propusieron que se lo invitara para tener una visión desde el punto de vista jurídico del proyecto de ley que tenemos a consideración, relativo a la economía social y solidaria.

SEÑOR DE CORES (Carlos).- Vengo en representación del Departamento de Derecho Privado de la Universidad Católica del Uruguay, en cumplimiento de la convocatoria que nos hizo la Comisión, que mucho agradecemos y mucho nos honra.

Pensaba pedir un poco más de tiempo para estudiar este proyecto, porque nos parece que es de mucha trascendencia. Lo único que pudimos aquilatar es la potencial importancia que tiene en la economía del país.

Estuvimos analizando alguna ley del mismo tipo en el derecho comparado, básicamente en Francia y en Italia. En particular, en Italia, esta temática es muy trascendente en el panorama general de la economía y en el derecho privado. En el mes de abril de este año el parlamento italiano dictó una ley por la cual se crea una comisión nada más y nada menos que para la reforma del código civil. En Francia hemos tenido la reforma del código civil de Napoleón en un par de oportunidades: en 2008 se hizo con respecto a las garantías reales y en 2016 se hizo una reforma muy importante del derecho de los contratos en general, que son instituciones muy básicas de cualquier sociedad.

En Italia no habíamos tenido esto, pero en abril de este año se instruye al gobierno para que se cree una comisión de reforma del código civil. El primer punto que toca ese proyecto de ley es la incorporación de este tipo de empresas en el concierto de las entidades jurídicas del ordenamiento. Así como en el código civil nosotros tenemos una normativa sobre personas, sobre sujetos, que son la base de todo el ordenamiento jurídico -que, a su vez, como sabemos todos quienes pasamos por algún curso jurídico, pueden ser personas físicas, personas jurídicas y ahí se abren todas las ramas de asociaciones, fundaciones, sociedades, etcétera-, en Italia el planteo es incorporar este tipo de entidades al régimen general de los sujetos de derecho que intervienen en una economía, en un mercado. Es una cuestión de enorme trascendencia en la vida de la sociedad civil y del derecho.

Esa incorporación todavía no se hizo; ni siquiera está nombrada la comisión que va a realizar esta reforma. El cometido puntual de esa comisión es incorporar al código civil el código de las empresas de este tipo, que ya existe en Italia. En Italia existe un código de las ETS -*Enti del Terzo Settore-,* es decir, entidades del tercer sector.

De modo que ya existe en Italia una normativa importante, de cerca de setenta artículos, que refiere a esta problemática. ¿Cuál es la filosofía de todo esto? Que en una sociedad moderna, desarrollada, la economía no está completa solo con las empresas privadas -en el sentido comercial- y las empresas estatales. Por eso se habla del tercer sector: entidades -empresas en un sentido muy amplio- que son agentes de la economía, pero que no pertenecen a lo que tradicionalmente fueron las empresas comerciales ni al Estado. Ellas forman un conglomerado de distintas posibilidades que cumple un rol muy importante en el desarrollo de una economía.

Ahí aparecen una cantidad de entidades, que son las que recoge este proyecto de ley, pero con una mayor profundidad en el tratamiento, la sistematización y la previsión de las repercusiones que tiene. No es una cuestión puntual en un detalle marginal, sino que es la consideración de un tipo de entidades que participan en una economía a nivel de los sujetos que pueden intervenir.

Lo que me pareció más interesante de alguna doctrina que pude leer, ya sobre el código de algunas empresas del tercer sector, es la consideración de que, más allá de las empresas comerciales que pretenden un ánimo de lucro, tenemos una cantidad de empresas, algunas de las cuales no pretenden lucro y punto -eso es simple-, pero otras pretenden lucro y, además, finalidades de interés y utilidad social. Es muy interesante considerar, apuntalar y utilizar la sinergia de este tipo de empresas, porque cumplen un interés social con combustible propio, porque generan utilidades comerciales en un sentido amplio, que integran en la actividad social que están desarrollando.

La doctrina italiana considera al lucro desde dos puntos de vista: el lucro objetivo y el lucro subjetivo. Una cosa es el lucro objetivo, que corresponde a una entidad que busca ganancia, pero no para distribuir entre sus socios, que es el típico paradigma de la sociedad comercial -la sociedad comercial busca realizar una actividad y obtener ganancias para distribuir entre los socios-, y otra cosa es el lucro subjetivo, que es el que se distribuye entre los socios.

Están las entidades meramente filantrópicas que no realizan una actividad empresarial ni persiguen una utilidad de lucro. Pero hay entidades que, desarrollando una actividad empresarial, no pretenden el lucro para distribuir entre sus socios, sino para generar fondos a fin de realizar sus propias políticas sociales. A su vez, dentro de eso, hay distintas alternativas que permiten cierto tipo de lucro y otras que no lo permiten.

Como les dije al inicio, me gustaría tener un poco más de tiempo para desarrollar esto y hacer un estudio pormenorizado de las normas de la ley, comparándolas con las de otros países, a fin de generar propuestas para mejorar el proyecto. La idea es estudiar un poco más para generar propuestas. En comparación con el desarrollo que vemos en Italia o Francia, este proyecto es un poco escueto, ya que es de enunciados muy generales sobre la economía social y solidaria. Sería muy interesante profundizar en la tipología de las empresas que podrían estar en este sector y establecer en detalle su régimen.

Este es un planteo inicial y quedo a sus órdenes para contestar cualquier inquietud.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- La exposición del profesor Carlos De Cores me pareció notable.

Es decir que el proyecto que analizó define a las empresas de la economía social y solidaria que aquí se intenta caracterizar como aquellas de lucro subjetivo.

SEÑOR DE CORES (Carlos).- No, al revés, aunque no todas tienen lucro objetivo. Hay empresas que claramente son de beneficencia y punto; no realizan ninguna actividad

de tipo empresarial. Por ejemplo, una asociación de papifútbol. Esas no hacen una actividad comercial; solo recaudan fondos para una utilidad social de beneficencia. Esas entran en el sector que estamos considerando.

Lo que más interesa son aquellas entidades que, realizando una actividad comercial o industrial, no buscan con ello el lucro subjetivo, pero sí el objetivo, porque buscan ganancia, pero para financiar las actividades sociales que realizan. Con esto, alivian al Estado y a las entidades generales en la erogación de fondos para esas utilidades de interés general, que se logran a través de la actividad de estas empresas que tienen una especie de financiación propia.

SEÑOR CHARAMELO (Richard).- Como las de fundamentos médicos.

SEÑOR DE CORES (Carlos).- Si; hay una gran cantidad. Inclusive, hasta las mutualistas están dentro del ámbito general. Solo hay que sistematizar un poco más todo esto.

Esas empresas, al realizar una actividad comercial, están compitiendo en el mercado, por lo que generan las mismas problemáticas que genera cualquier empresa comercial: la protección de los acreedores de esas empresas ante problemas que pueden generarse cuando entran en crisis -el concurso puede dejar un clavo comercial a mucha gente: acreedores, proveedores-, y de los usuarios, es decir, los consumidores de los servicios que prestan.

Sin duda, se trata de una problemática interesante y delicada, y que puede ser muy importante para la economía, pero que hay que regular con mucha precisión y conciencia, teniendo en cuenta su potencialidad y los eventuales riesgos que puede generar en la economía.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- Una cooperativa de producción que busca generar determinados bienes para obtener un lucro con el fin de distribuirlos entre los cooperativistas, ¿es una empresa de lucro objetivo?

SEÑOR DE CORES (Carlos).- Sin duda.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- En ese caso el criterio social es que busca distribuir sus ganancias equitativamente.

SEÑOR DE CORES (Carlos).- Yo no soy especialista en cooperativismo, pero no sé si sería correcto decir que las cooperativas tienen un lucro, porque su fin es satisfacer las necesidades de los socios cooperativistas. Por lo tanto, creo que en ese caso no habría lucro.

De todos modos, puede suceder que la cooperativa preste un servicio por el que obtiene una ganancia que le permite cubrir mejor las necesidades de sus cooperativistas. Ese es el ejemplo perfecto, porque si bien realiza una actividad que participa en el mercado, generando trabajo y relaciones comerciales y mercantiles, no tiene como finalidad obtener ganancias, ni mucho menos distribuirlas, sino que lo que persigue es que todos los cooperativistas reciban un servicio: coloquen su leche, tengan préstamos a buen interés, tengan servicios de calidad. Por lo tanto, ese tipo de cooperativas son un buen ejemplo en este sentido, ya que no tienen finalidad de lucro, pero participan en el mercado y realizan una actividad que no utilizan para distribuir dinero sino para mejorar sus prestaciones.

Como dije, las cooperativas son un ejemplo, pero lo interesante sería lograr conceptualmente una unidad que llegue a ser tan importante que genere una tercera posición: el Estado, las empresas comerciales y esto.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- ¿Cuánto tiempo necesitaría para realizar un informe?

SEÑOR DE CORES (Carlos).- Considerando que se trata de una temática que está siendo analizada por la Cámara de Diputados, podemos abocarnos a su estudio. Nuestra idea era coordinar un trabajo con las demás entidades que fueron convocadas, ya que así trabajamos en 2017 -para mí fue una experiencia muy interesante- cuando se estaba analizando la reforma del artículo 1.844 del Código Civil, que refiere a la responsabilidad decenal de arquitectos y constructores. En esa oportunidad, realizamos un informe para el Senado entre todas las universidades, recopilando distintas visiones.

En este caso, la consulta puede ser un poco más amplia. Sin duda, trabajando de esa manera se mejora la calidad del asesoramiento, pero todo dependerá de los tiempos que maneje la Comisión.

SEÑOR CHARAMELO (Richard).- Está claro que en una cooperativa, los socios son responsables, y que se trata de una empresa que integra el mercado y genera dividendos, más allá de que se repartan entre los cooperativistas. Digo esto porque compra insumos y genera obligaciones en el mercado, pero están claramente establecidas las competencias. Por ejemplo, si un cooperativista busca herramientas en el mercado, el proveedor tiene claro a qué puede llegar con el acreedor, en este caso, con la cooperativa, porque sabe que tiene un patrimonio, que hay responsables, que hay un instituto armado.

Pero una asociación de productores no necesariamente tiene ese marco jurídico. Esto habilitaría a que realice transacciones comerciales y a ingresar en un mecanismo comercial; ante eventuales complicaciones podría generar un desajuste, porque no se tiene claro cuál es la responsabilidad de cada uno y el marco que lo ampara, porque aquí no se establece.

¿Esa es la diferenciación que usted realizó?

SEÑOR DE CORES (Carlos).- La mayor preocupación es que aquí se trata de entidades que son sujetos de derecho; tienen un patrimonio, responsabilidades, participan en el mercado y contraen derechos y obligaciones. Evidentemente, el ordenamiento tiene que prever un sistema justo y equitativo, y que tenga en cuenta la competitividad con los demás agentes del mercado.

Sin duda, eso es algo que ya pasa, porque podemos contratar con una asociación civil que no tenga fines de lucro, pero que en el contrato asuma derechos y obligaciones como si fuera una sociedad anónima, ya que tiene sus responsables, sus representantes y su marco jurídico de actuación.

En este caso, lo interesante es que se abriría la posibilidad de regular la actuación empresarial de entidades que no solo buscan el lucro subjetivo de sus socios, sino que también tienen una finalidad de interés general; esta es la nueva perspectiva.

Otro de los argumentos que podríamos esgrimir para estudiar el tema un poco más, es que se están analizando otras iniciativas, de forma paralela. Hace aproximadamente un año, junto al diputado Goñi, participamos en una actividad relacionada con las Empresas B -los italianos las denominan *Società Benefit-,* que son empresas que tienen utilidades que aplican a una finalidad social, sino que son empresas comerciales, pero junto con el interés comercial y el lucro subjetivo, agregan una finalidad de interés general, que es algo que se incorpora en el estatuto de la sociedad. Eso tiene muchas repercusiones, ya que sus mandatarios o administradores deben tener en cuenta esa finalidad. En una sociedad anónima común y corriente lo que tiene que hacer el directorio

es ganar la mayor cantidad de plata posible para distribuir entre los accionistas, pero las Empresas B, además de eso -ya que también tienen una finalidad de lucro y de capitalización de la sociedad-, tienen un interés social o general como, por ejemplo, un factor medioambiental que está incorporado en el estatuto de la sociedad, ya que no se trata de una caridad que se le ocurre hacer.

Es claro que las sociedades comerciales no pueden hacer caridad, porque su objetivo es el lucro; por tanto, si un directorio de una sociedad anónima se pasara regalando la ganancia, los accionistas lo llamarían a responsabilidad. Sin embargo, en este tipo de empresas el estatuto obliga a los accionistas y a los directores a que junto con la actividad lucrativa, se genere una actividad de impacto social, ya sea algo relacionado con el medio ambiente en el barrio, o cualquier actividad que se financie con las utilidades de la sociedad.

(Ingresa a sala el doctor Raúl Gamarra)

——El doctor Gamarra colaboró con nosotros en el análisis de esta iniciativa en la Universidad.

Por tanto, esos son los cuidados que se deben tener, porque entre los acreedores también va a estar el fisco, ya que se debe tener en cuenta que se deberán abonar todos los tributos e impuestos. Hago esta aclaración porque en la ley figuran dos previsiones con respecto a estas empresas, que son muy importantes y delicadas. Una tiene que ver con el fisco y otra con la posibilidad de participar en licitaciones del Estado en una condición privilegiada o preferente, y es importante tenerlo en cuenta.

SEÑORA DE LOS SANTOS (Claudia).- El señor De Cores solicitó un poco más de tiempo para estudiar el proyecto, y es algo con lo que estamos de acuerdo, ya que queremos contar con la mayor cantidad de insumos para legislar; luego veremos si podemos llegar a tiempo para hacerlo en este período.

Al inicio de la sesión recibimos a la doctora Bugallo -que vino en representación de la Udelar, el Claeh y la Universidad Católica-, quien hizo referencia a los entes reguladores. Me gustaría que el doctor De Cores nos indicara cuáles serían, en su opinión, los entes que asesorarían, sobre todo en cuanto al contralor. Con esa información podríamos estudiar el tema un poco más, ya que nos interesa mucho, y sabemos que es muy importante.

SEÑOR PRESIDENTE.- El profesor mencionó a las mutualistas. En otra charla que hubo sobre cooperativismo conocimos a la gente de la Unión de la Mutualidad del Uruguay, que nos solicitó ser recibida, y lo vamos a hacer hoy. Coincide con lo que usted ha planteado. Me gustaría que diera una opinión muy breve al respecto.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Reitero que a la Comisión le anima elaborar una norma con el objetivo de promover no la economía social en abstracto, sino las entidades concretas. Si lo hiciéramos en abstracto, podríamos frenar y distorsionar entidades que ya están funcionando muy bien.

El profesor De Cores planteaba el tema de la tipología. Me interesa especialmente ese tema porque la legislación uruguaya está muy atrasada. En países europeos, también en Canadá, los emprendimientos sociales -como le llamamos en Uruguay- cumplen una función importante en el sector privado. Inclusive, en el Reino Unido fueron pilares del crecimiento y el desarrollo económico en un momento en que la economía estaba en crisis. En Uruguay, hay muy buenas experiencias. Cuando se legisla bien, no solo en la tipología, sino en el relacionamiento con el Estado, funcionan adecuadamente; ejemplo de ello son los CAIF, los centros juveniles, los refugios. Ese tipo de

emprendimientos sociales son exitosos; el profesor nos ha ayudado a incluir categorías y a distinguir el lucro objetivo y subjetivo. El gran desarrollo de la economía social tiene que ver con abrir el espacio al lucro objetivo, porque es la forma de que esas empresas sean eficaces y eficientes y consigan recursos, no solo del presupuesto nacional, sino de sus propias actividades.

La tipología no es un tema menor; es muy importante. Los CAIF volaron porque la legislación se hizo bien, y le han hecho un enorme beneficio a la economía y a la sociedad uruguaya. Tenemos muy buenos ejemplos de que la tipología de las entidades de economía social, o del tercer sector, tienen que ver con una buena legislación.

Hay otros temas que están dispersos, como el relacionamiento de este tipo de entidades con el Estado. Me parece muy interesante lo que planteaba el profesor De Cores en cuanto a la posibilidad de hacer algún intercambio y coordinación con otras universidades. Pude leer una tesis recientemente publicada de un profesor de derecho administrativo, doctor Marcelo Laborde, a los efectos de sistematizar -tanto a nivel de derecho comparado, pero también con una propuesta para Uruguay- ese relacionamiento del tercer sector con el Estado. Hay un trabajo de base muy actual. El doctor Laborde -que trabaja en el Estado y que tiene mucha vinculación con el tercer sector- nos puede ayudar a elaborar por lo menos una legislación mínima para saber por dónde va el derecho moderno en este relacionamiento.

Hay otro concepto que cada vez tiene mayor incidencia: la innovación social. Precisamente, el tercer sector ha demostrado tener una capacidad de innovación para la prestación de servicios sociales, mejor que el Estado. Después, el Estado toma esas experiencias y las contrata. Me parece que hay un campo a analizar. No estoy planteando la necesidad de elaborar una legislación sofisticada o detallada, pero me parece que no podemos errar en las grandes orientaciones. Según el derecho comparado, se ha avanzado bastante; inclusive, se sabe qué experiencia funcionó y qué no, y en Uruguay empiezan a aparecer los primeros estudios en profundidad.

Por ejemplo, el Estado está promoviendo muchos espacios de innovación social. También está financiándolos, porque es una forma muy buena para empezar a responder a demandas sociales que el Estado no puede responder. Allí aparecen propuestas para problemas muy complejos como la drogadicción o la reinserción de la gente que ha estado en los penales, etcétera. Son experiencias que tenemos que potenciar. Reconozco que los tiempos son cortos, pero me gustaría que hiciéramos el intento de no errar en las grandes orientaciones. Hoy vamos a recibir a la Unión de la Mutualidad del Uruguay. Es un sector que ya está funcionando, pero tiene derecho a estar si tienen determinados beneficios. Tenemos que hacer el intento de precisar estos conceptos y aprobar un marco que sirva y no distorsione, aunque tengamos que hacer alguna sesión extraordinaria.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- La bancada del Frente Amplio asume el compromiso de que va a seguir legislando a posteriori de noviembre. Nuestra idea es seguir trabajando para que estos proyectos se aprueben. Esperamos que las demás bancadas nos acompañen porque son leyes de interés para todos. Este es un proyecto importante. De todos modos, necesitaríamos cierto esfuerzo de todas las partes, profesor.

SEÑOR DE CORES (Carlos).- En términos operativos, esta es una idea, pero si la Comisión la hace suya y plantea esta línea de trabajo, es distinto lo que le podemos decir a los demás compañeros que han sido convocados, a efectos de coordinar. En ese caso, podemos decir que la Comisión resolvió que haya contactos y que nos tomemos un tiempo para reunirnos entre nosotros, intercambiar ideas y hacer una presentación más enjundiosa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de la delegación.

(Se retira de sala el profesor Carlos De Cores y el doctor Raúl Gamarra)

(Ingresa a sala una delegación de la Unión de la Mutualidad del Uruguay)

——La Comisión tiene el gusto de recibir a una delegación de la Unión de la Mutualidad del Uruguay, integrada por su presidente, contador Darwin Cerizola; la tesorera, María José Cancela, y la secretaria ejecutiva, Brenda Rial.

SEÑOR CERIZOLA (Darwin).- Representamos a la Unión de la Mutualidad del Uruguay, que es una federación de segundo grado, que agrupa a mutuales del Uruguay. En este momento, solamente existen en el país cuatro mutuas de salud; puede haber alguna de seguros, pero no tenemos la certeza de que esté funcionando, porque la ley de desmonopolización de seguros reglamentó las mutuas que ya estaban contempladas en el Código de Comercio. Hace cientos de años que se reconocen las mutuas en el Uruguay.

Dos de las cuatro mutuas, miembros de la Unión de la Mutualidad, son: Casa de Galicia y la Asociación Española. También fueron miembros, y por distintas razones hoy no están afiliadas, el Círculo Católico y el Hospital Evangélico.

La historia de las mutuas en Uruguay es bastante larga, a pesar de que no haya una ley o una reglamentación. Son asociaciones civiles con libertad constitucional y legal; están bajo la órbita del Ministerio de Salud Pública y dependen del Ministerio de Educación y Cultura. Debido al hecho reciente, hubo que reescribirse y actualizar los datos. Se ha cumplido con ese requisito a pedido del Ministerio de Educación y Cultura.

Hay un sinnúmero de instituciones. Las que están vigentes y con mucha antigüedad son las cuatro mencionadas: La Española, desde 1853 -primera mutua en el Uruguay, y una de las primeras en Latinoamérica- ; Círculo Católico, desde 1885; Casa de Galicia, 1917, y Hospital Evangélico, 1929.

Ha habido mutuas de distintos motivos -étnicos, políticos, religiosos-, como la del Partido Nacional; estuvo la del Partido Colorado, la francesa, la israelita y otras de origen italiano y español, como España Mutualista, Uruguay- España, las que han ido perdiendo fuerza.

Es muy antiguo el mutualismo en el Uruguay. Comenzó cuando recién terminaba la Guerra Grande, en 1853. Los mismos fundadores de la Española en Montevideo fundan la Asociación Española de Rosario, que es la segunda en Argentina; primero estaba la Francesa. La Asociación Española de Rosario aún existe y es de origen étnico, pero también está la italiana y la alemana, por supuesto.

Esta unión de la mutualidad ha mantenido una relación internacional muy importante; es miembro fundador, integra la comisión directiva y su estatuto de sociedad es Alianza del Mutualismo de las Américas. Su sede es en Uruguay y está con los países de América Latina. Hay dos instituciones con distinto fundamento. La Alianza del Mutualismo de las Américas es una institución que exige que sus afiliados sean de segundo grado, que haya una federación, una confederación. No son organizaciones individuales. Hay países que no reconocen las mutuas como, por ejemplo, Brasil. Son otro tipo de sociedades, entonces, es difícil nuclear. De hecho, este año se hizo un congreso internacional en el mes de abril, con más de doscientas cincuenta personas, con delegados de Colombia, Argentina, Paraguay, Bélgica y Francia. Estuvieron acá con mucho éxito. Participaron autoridades del Poder Ejecutivo y colegas de ustedes parlamentarios.

Tenemos la idea de tratar el proyecto de ley que nos ha llegado con muy pequeñas modificaciones.

Les decía que solamente en el Código de Comercio hay algo sobre seguros que dice: "Las sociedades de seguros mutuos son regidas por sus estatutos y reglamentos, y en caso de insuficiencia por las disposiciones de este Código". O sea que el Código de Comercio es bastante antiguo.

En 1943, hubo un decreto- ley, y ahí empieza a desvirtuarse el contenido. El original hacía mención a los seguros. Se desvirtuó, y en el Decreto- Ley N° 10.364, de 1943, se define: "Sociedades mutualistas a las instituciones que inspiradas tan solo en propósitos de mutuo socorro, otorguen a sus asociados asistencia médica completa y ayudas subsidiarias sin perseguir lucro alguno y en las que el capital social pertenezca a todos sus integrantes".

Hubo algunos detalles mayores sobre por qué se regían por los estatutos de los derechos y obligaciones. Los socios mayores de edad son los que tienen derecho al voto. Las autoridades son elegidas por la masa social. Había una disposición -hoy está derogada- que decía que los médicos y los técnicos deberían ser asociados -hoy no se puede porque existe el Fondo Nacional de Salud-, y elegirían a sus representantes con voz y voto en las autoridades directivas. Por ejemplo, en Casa de Galicia, los técnicos y no técnicos integran el directorio con voz, pero no con voto. En el caso de La Española, técnicos y no técnicos lo integran con voz y voto. Un número importante de sus integrantes son médicos elegidos mediante voto secreto con control de la Corte Electoral. No se hace en una asamblea abierta con levantamiento de mano.

Hubo un Decreto- Ley Nº 15.181 en otro período no democrático que deroga disposiciones y distingue a las instituciones privadas de asistencia médica colectiva. Dice: "Asociaciones Asistenciales, las que inspiradas en los principios del mutualismo y mediante seguros mutuos, otorguen a sus asociados asistencia médica y cuyo patrimonio esté afectado exclusivamente a ese fin". Esto tiene una connotación: aquellas que dicen tener los principios mutuales, que no están definidos en la ley, tienen exoneraciones fiscales. Es decir, no solo las mutuas tienen la exoneración fiscal. Por ejemplo, hay exoneraciones específicas en la ley que dice que las sociedades mutuales están exoneradas, para aquellas que cumplan con los principios mutuales. Esto está vigente. Ha habido algunos cambios, porque las cooperativas médicas de profesionales hoy se han transformado en las conocidas Iampp, Instituciones de Asistencia Médica Privada de Profesionales, donde los titulares son los propietarios, los médicos, y no los asociados. En este caso, los propietarios de las cuatro mutuas que mencioné son los socios. Todos eligen sus autoridades, un consejo directivo, una asamblea representativa, una comisión fiscal y la asamblea general, que es el órgano máximo, destinado con ciertas mayorías especiales y con reglamentación a participar y aprobar o no temas fundamentales como, por ejemplo, una reforma de estatuto.

Hemos recibido un proyecto de ley que analizamos y estudiamos. Nos gustaría repartirles un texto con dos o tres comentarios. Allí marcamos en azul lo que pediríamos modificar y en amarillo lo que pretendemos agregar.

El artículo 3º del proyecto de ley dice: "Se entiende por Economía Social y Solidaria al sistema socioeconómico, cultural y ambiental, conformado por el conjunto de organizaciones y redes que desarrollan fines colectivos o sociales, caracterizado por las prácticas solidarias, asociativas, cooperativas y de ayuda mutua, [...]". Nos parece mejor "las asociaciones mutuales en sus diferentes formas", porque podemos decir, de acuerdo a nuestra experiencia y a conversaciones con autoridades de lo social, el Banco de Previsión Social y el Ministerio de Turismo, que cruzando el Río de la Plata la cantidad de

mutuas de turismo que hay en Argentina es innumerable: financieras, de turismo, los famosos bomberos voluntarios que vemos llegar en los canales argentinos. Son mutuas de la propia sociedad, que está cumpliendo con las obligaciones que debería cumplir un gobierno central o provincial. Tiene alumbrado público, canales de televisión de circuitos locales. Para las cosas que se imaginen en el mundo existen mutuas.

No es algo sustancial, pero la intención es tratar de revitalizar un sector que no sea solo salud, porque existen otras reivindicaciones.

En el literal E) del artículo 4º figura el viejo tema que ha puesto en oposición al cooperativismo y a las mutuas; pero una oposición no fundamentada. El cooperativismo puede repartir excedentes. Si es una cooperativa de trabajo, aquel que consume, si hay excedentes, lo reparte de acuerdo a la proporción de lo que el afiliado compró. Por ejemplo, uno compró una heladora y otro nada; ganamos con la heladera, entonces reparto el excedente después de reducir gastos, en función de los consumos y según los parámetros que tenga, horas de trabajo, remuneración, según la cooperativa que sea.

Después de "realizada por los asociados y asociadas", agregaríamos, si ustedes lo consideran oportuno: "cuanto legal, contractual o estatutariamente corresponda", porque hay instituciones, por ejemplo, las mutuas, que legalmente no deberían repartir excedentes, a diferencia de la cooperativa; ambas pertenecientes a la economía social. Sería una sutileza, pero clarificaría.

Al literal F) le agregaríamos: "por razones ideológicas, políticas, sexuales, raciales, filosóficas, etcétera".

Nos gustaría también entregarles un folleto que confeccionamos para el evento que se hizo en abril del mutualismo en el Uruguay. Se trata de un resumen de algunos de los principios del mutualismo.

Según la experiencia, el número mayor de funcionarios por sexo en la salud es femenino. Sabemos lo que es trabajar en un ambiente donde hay muchas damas, y son respetadas normalmente. También hay gente afrodescendiente que podrían sentirse discriminadas. Nuestra intención es que en lo posible quede establecido.

No nos sentimos con la autoridad como para decir en qué lugar de la redacción de la ley podría incluirse, pero quiero comentar que la ley de cooperativismo defiende la denominación de cooperativa en cuanto a que no se puede utilizar cuando no se es cooperativa. Nosotros somos un poco menos ambiciosos porque el cooperativismo habla hasta de sanciones para quien utilice el término. Para nosotros, acá hay un uso impropio del término mutualista porque desde autoridades, no importa de qué sector, se dice: "fui a la mutualista porque me sentí mal". Usted, señor presidente, trabajaba en una cooperativa, pero el usuario iba a una mutualista. A veces, se producen ciertos engaños al público, y en la televisión, en la radio y en los medios nos mencionan como mutualista. Entonces, es fundamental tener la defensa del término mutual. Sería muy parecida a la redacción de la Ley de Cooperativismo, marca un nombre comercial que está prohibido a toda persona que no se ajuste a las disposiciones de la presente ley. No ponemos lo que dice la Ley de Cooperativismo en cuanto a las sanciones. No nos corresponde juzgar penalmente a quien infrinja la ley.

Estamos afiliados a la Asociación Internacional de la Mutualidad, que es mundial, y participamos en eventos. Los delegados que llegaron de Colombia, Francia y Bélgica son miembros del Consejo Directivo.

En marzo del año pasado, el Presidium completo de la Alianza estuvo visitando Uruguay. Es al único país de América Latina que visitó dos veces y quedó gratamente sorprendido por la vinculación del asociado con sus autoridades.

Recientemente, Casa de Galicia tuvo elecciones; la señora Cancela era funcionaria técnica y ahora es vicepresidenta de la institución. En otras épocas se daban luchas electorales más duras en el mutualismo, cuando había un gobierno republicano y uno no republicano. Hace poco, en una institución española hubo una discusión entre dos españoles muy mayores que estaban en la sala de espera por la independencia de Cataluña: uno terminó lesionado y el otro, en una comisaría.

Entonces, si bien está escrito que no hay participación política o religiosa, siempre se dan esas luchas electorales. Y hace unos veinticinco o treinta años, llegó a haber más de veinticinco mil personas votando; una lista con dieciocho; otra con siete. Eso demuestra que hay un deseo de participar en esto.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Agradecemos a la delegación que proactivamente planteó esta comparecencia para dar su opinión sobre esta norma. Comparto las observaciones que hace la delegación.

¿Cuál sería el comentario o la visión general de la Unión de la Mutualidad del Uruguay frente a una norma como esta? Quisiéramos saber si creen que les puede ayudar o perjudicar en algo o si creen conveniente hacer algún tipo de advertencia.

SEÑOR CERIZOLA (Darwin).- En este caso, la Unión de la Mutualidad, no estaría englobada directamente; las que estarían afectadas serían sus instituciones miembro. Hay algunas instituciones afiliadas que no son activas, pero que tienen que ver con la economía social. Nosotros consideramos que es importante esta ley u otra, pero que contemple todos los aspectos de la economía social.

Somos defensores del cooperativismo, pero entendemos que hay otras formas de economía social que deben ser respetadas, valorizadas y jerarquizadas. Verán en el folleto que les hemos entregado que está el Automóvil Club del Uruguay. Es una asociación civil que tiene más o menos los mismos principios: no distribuye excedentes; no digo lucro, porque hay cierta filosofía que dice que el lucro es por el capital y no por el trabajo.

Gremca es una institución de salud que está siendo administrada por la Asociación Española y tiene la posibilidad de ser absorbida por ella en un plazo establecido contractualmente. O sea que, si bien tiene un origen no mutual, hoy está siendo administrada por una mutual.

Cutcsa Seguros empezó siendo una mutua de seguros, pero por la reglamentación de seguros del Banco Central, le favorecía ser sociedad anónima. Entonces, se transforma o crea una nueva empresa que es una sociedad anónima. Y ahora se están incorporando algunas empresas de la economía social que no tienen una forma específica de asociación civil.

Di los dos ejemplos: Cutcsa Seguros es una sociedad anónima y el Automóvil Club del Uruguay es una asociación civil. Estas son de las instituciones más recientes y capaz que Gremca termina siendo una mutua por ser absorbida por la Asociación Española.

En este momento, creemos importante el reconocimiento a la economía social; es un movimiento a nivel mundial.

Recuerdo que conocí al presidente de esta Comisión en un evento organizado por la Presidencia de la Cámara de Diputados sobre economía social y cooperativismo. En uno

de los puntos en los que se hizo énfasis fue en el de la educación. En el mundo hay planes de educación que exigen que se hable de la economía social en las escuelas, en la enseñanza secundaria y también en la universitaria. Los cordobeses, en Argentina, tienen un sistema de capacitación de docentes para enseñarles a los alumnos, y organizan mutuas de cantina o cooperativas de viaje -como esos que hacen los jóvenes-, pero en base a los principios mutuales. Es decir que estamos totalmente de acuerdo con la defensa de los valores de la economía social.

Quedamos a las órdenes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Vamos a considerar todas esas valoraciones y en sucesivos encuentros iremos profundizando esos temas.

Agradecemos su presencia.

(Se retira de sala la delegación de la Unión de la Mutualidad del Uruguay)

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Creo que, respondiendo a esta propuesta del profesor De Cores, sería conveniente que la Comisión solicitara que se coordinen estudios, propuestas o sugerencias en relación a esta ley, entre las diversas universidades o, por lo menos, entre las partes que vinieron acá o que está previsto que vengan. Más allá de que estemos todos de acuerdo y de que el profesor De Cores se haya ofrecido, es mucho mejor si, como Comisión parlamentaria, hace este planteo de un trabajo en coordinación con otros institutos.

A su vez, habría que plantear un plazo. Lo mejor sería tener el material lo antes posible, pero teniendo en cuenta lo que planteó el profesor De Cores, podríamos poner un plazo de treinta días para tener una propuesta lo más afinada posible, y no me refiero solo a lo conceptual, sino que también podrían sugerir algún texto.

Por otra parte, mientras ese plazo transcurre, podríamos invitar a dos actores, uno del ámbito privado y otro, del público, a fin de conocer su opinión a este respecto. Desde la órbita de lo público estatal, la ANDE -que es el organismo que está con el mayor encargo legal en este tipo de emprendimientos-, Uruguay Transforma y la OPP, que tuvo algún tipo de opinión sobre el proyecto anterior. Me parece que habría que invitar a esos tres actores -juntos o uno de ellos en representación de todos, dado que tienen una coordinación institucional permanente-, para que vengan a dar la opinión de quien, de alguna forma, lidera la política pública del emprendimiento social, en el diseño y en la ejecución. En lo que tiene que ver con la órbita privada, nos queda recibir al Claeh, que en el Uruguay históricamente ha sido la institución universitaria educativa que ha enfocado gran parte de su tarea en la economía social.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- Estuve hablando con el profesor De Cores antes de que se fuera, le comenté que estábamos urgidos y me dijo que en un plazo de dos semanas podía llegar a traer una propuesta en coordinación con los distintos actores.

Por otra parte, no me gustaría que la Comisión le encomendara a él esta tarea. Él voluntariamente se expresó y no me gustaría pasarle esa solicitud por escrito. Él quedó en que se iba a comunicar con el presidente. En todo caso, el presidente podría hacer un seguimiento y ver en qué está y si precisa algo, estaremos a la orden.

En cuanto a la propuesta de invitar a la ANDE y al Claeh, estoy de acuerdo; si queremos algo bien hecho, tenemos que ampliar, pero con esas dos instituciones se termina la gente que llamamos para escuchar su opinión sobre este tema. Me parece que deberíamos recibirlos en una sesión extraordinaria.

SEÑORA DE LOS SANTOS (Claudia).- Creo que sería bueno que las delegaciones nos dejaran sus opiniones por escrito. Es de muy buen ejemplo lo que hicieron recién, señalando claramente lo que quieren cambiar o aportar. Eso nos ayudaría muchísimo para ir finalizando el tratamiento de este proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- La próxima sesión ordinaria sería el primer lunes de setiembre.

(Diálogos)

——De acuerdo con lo conversado, se realizará una sesión extraordinaria el 19 de agosto a la hora 13, para recibir a las delegaciones sugeridas por el señor diputado Rodrigo Goñi Reyes.

Se levanta la reunión.

